ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 23. októbra 2007 *

Vo veci C-112/05,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 4. marca 2005,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: F. Benyon a G. Braun, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Spolkovej republike Nemecko, v zastúpení: M. Lumma a A. Dittrich, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci H. Wissel, Rechtsanwalt,

žalovanej,

* Jazyk konania: nemčina.

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr P. Jann (spravodajca), C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts a L. Bay Larsen, sudcovia J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, E. Levits, A. Ó Caoimh a P. Lindh,

generálny advokát: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
tajomník: B. Fülöp, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 12. decembra 2006,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 13. februára 2007,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor určil, že § 2 ods. 1, ako aj § 4 ods. 1 a 3 zákona z 21. júla 1960 o privatizácii obchodných podielov spoločnosti s ručením obmedzeným Volkswagenwerk (Gesetz über die Überführung

der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand, BGBl. I, 1960, s. 585 a BGBl. III, 1960, s. 641-1-1), v znení uplatniteľnom na prejednávanú vec (ďalej len „zákon VW“), porušujú články 43 ES a 56 ES.

Právny rámec

Zákon o akciových spoločnostiach

2 § 134 ods. 1 zákona o akciových spoločnostiach (Aktiengesetz) zo 6. septembra 1965 (BGBl. I, 1965, s. 1089, ďalej len „zákon o akciových spoločnostiach“), zmenený a doplnený zákonom o kontrole a transparentnosti podnikov (Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich) z 27. apríla 1998 (BGBl. I, 1998, s. 786), stanovuje:

„Hlasovacie právo závisí od nominálnej hodnoty akcií alebo, ak ide o podielové akcie (‚Stückaktien‘), od ich počtu. V prípade spoločností, ktorých akcie nie sú obchodovateľné na burze, môžu stanovy, ak jeden akcionár vlastní viacero akcií, obmedziť hlasovacie právo stanovením absolútneho alebo progresívneho stropu. …“

3 § 101 ods. 2 zákona o akciových spoločnostiach stanovuje:

„Právo vymenovať zástupcov do dozornej rady musí byť upravené v stanovách a možno ho priznať iba určitým akcionárom alebo držiteľom určitých akcií. V poslednom uvedenom prípade sa toto právo prizná iba vtedy, ak ide o akcie na meno a ich prevod podlieha súhlasu spoločnosti. Podiely akcionárov, ktorí majú toto právo, nepredstavujú osobitnú kategóriu. Takto priznané práva môžu predsta-

vovať najviac tretinu zástupcov akcionárov v dozornej rade upravenej zákonom alebo stanovami. Nemá to vplyv na § 4 ods. 1 [zákona VW].“

Zákon VW

4 Podľa § 1 ods. 1 zákona VW sa spoločnosť s ručením obmedzeným Volkswagenwerk transformuje na akciovú spoločnosť (ďalej len „Volkswagen“).

5 § 2 zákona VW o hlasovacom práve a o jeho obmedzeniach vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Hlasovacie právo akcionára, ktorého akcie majú nominálnu hodnotu vyššiu ako jedna pätina základného imania, je obmedzené na počet hlasov, ktorý zodpovedá nominálnej hodnote akcií vo výške jednej pätiny základného imania.“

6 § 3 tohto zákona, ktorý sa týka zastupovania pri výkone hlasovacieho práva, v odseku 5 upravuje:

„Na valnom zhromaždení nesmie nikto vykonávať hlasovacie právo zodpovedajúce hodnote akcií vyššej, ako je jedna pätina základného imania.“

7 § 4 tohto zákona, nazvaný „Stanovy spoločnosti“, znie takto:

„1. Spolková republika Nemecko a spolková krajina Dolné Sasko majú každá právo menovať dvoch členov dozornej rady, ak vlastnia akcie tejto spoločnosti.

…

3. Prijatie rozhodnutí valného zhromaždenia, ktorých prijatie podľa zákona o akciových spoločnostiach vyžaduje väčšinu zodpovedajúcu trom štvrtinám základného imania zúčastnenú na hlasovaní, vyžaduje väčšinu zodpovedajúcu viac ako štyrom pätinám základného imania zúčastnenú na hlasovaní.“

Konanie pred podaním žaloby

8 Komisia po tom, ako vyzvala Spolkovú republiku Nemecko, aby predložila svoje pripomienky k § 2 ods. 1 a § 4 ods. 1 a 3 zákona VW, vydala 1. apríla 2004 odôvodnené stanovisko uvádzajúce, že tieto vnútroštátne ustanovenia predstavujú obmedzenia voľného pohybu kapitálu a slobody usadiť sa, ktoré zaručujú články 56 ES a 43 ES. Keďže tento členský štát neprijal v stanovenej lehote opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s uvedeným stanoviskom, podala Komisia túto žalobu, na ktorej podporu tvrdí, že zachovanie účinnosti týchto ustanovení porušuje články 56 ES a 43 ES.

O žalobe

9 Komisia v podstate tvrdí, že sporné ustanovenia zákona VW sú tým, že po prvé odchylne od všeobecnej právnej úpravy obmedzujú hlasovacie právo každého akcionára na 20 %-nú účasť na základnom imaní Volkswagenu, po druhé, že na prijatie rozhodnutia vyžadujú väčšinu zodpovedajúcu 80 % základného imania zúčastnenú na hlasovaní valného zhromaždenia, pričom tá je podľa všeobecnej právnej úpravy stanovená na 75 %, a po tretie, že odchylne od všeobecnej právnej úpravy umožňujú spolkovému štátu a spolkovej krajine Dolné Sasko, aby každý z nich vymenoval dvoch zástupcov do dozornej rady tejto spoločnosti, spôsobilé odradiť priame investície, a teda predstavujú obmedzenia voľného pohybu kapitálu v zmysle článku 56 ES.

10 Komisia neposkytla nijakú osobitnú argumentáciu preukazujúcu porušenie článku 43 ES.

11 Spolková republika Nemecko spochybňuje opodstatnenosť dôvodu založeného Komisiou na porušení článku 56 ES.

12 Spolková republika poznamenáva, že Komisia sa vôbec nevyjadrila k dôvodu založenému na porušení článku 43 ES, a z toho vyvodzuje, že tento dôvod sa stal bezpredmetným.

O porušení článku 43 ES

13 V súlade s ustálenou judikatúrou sa vecná pôsobnosť ustanovení Zmluvy o ES týkajúcich sa slobody usadiť sa vzťahuje na vnútroštátne ustanovenia, ktoré sa uplatňujú

na vlastníctvo majetkovej účasti štátneho príslušníka dotknutého členského štátu na základnom imaní spoločnosti usadenej v inom členskom štáte, ktorá mu umožňuje vykonávať určitý vplyv na rozhodnutia tejto spoločnosti a rozhodovať o jej činnosti (pozri najmä rozsudky z 13. apríla 2000, Baars, C-251/98, Zb. s. I-2787, bod 22; z 12. septembra 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Zb. s. I-7995, bod 31, a z 13. marca 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Zb. s. I-2107, bod 27).

14 V prejednávanej veci zo spisu, t. j. najmä z argumentácie predloženej na obhajobu Spolkovou republikou Nemecko, vyplýva, že ustanovenia zákona VW sporné v rámci tejto žaloby sa prinajmenšom čiastočne týkajú eventuálnej situácie, keby kontrolu nad Volkswagenom prebral akcionár, ktorého cieľom by bolo vyvíjať dominantný vplyv na tento podnik.

15 V tejto súvislosti treba uviesť, že Komisia ani v žalobe alebo v replike, ani na pojednávaní neuviedla osobitnú argumentáciu na podporu prípadného obmedzenia slobody usadiť sa.

16 Preto je potrebné žalobu zamietnuť v časti, ktorá je založená na porušení článku 43 ES.

O porušení článku 56 ES

17 Podľa ustálenej judikatúry článok 56 ods. 1 ES vo všeobecnosti zakazuje obmedzenia pohybu kapitálu medzi členskými štátmi (pozri najmä rozsudok z 28. septembra 2006, Komisia/Holandsko, C-282/04 a C-283/04, Zb. s. I-9141, bod 18 a tam citovanú judikatúru).

18 Pri absencii definície pojmu „pohyb kapitálu“ v Zmluve v zmysle článku 56 ods. 1 ES Súdny dvor uznal indikatívnu hodnotu nomenklatúry pripojenej k smernici Rady 88/361/EHS z 24. júna 1988, ktorou sa vykonáva článok 67 zmluvy [článok zrušený Amsterdamskou zmluvou] (Ú. v. ES L 178, s. 5; Mim. vyd. 10/001, s. 10). Pohyb kapitálu v zmysle článku 56 ods. 1 ES, ako to vyplýva z tejto nomenklatúry a vysvetľujúcich poznámok ktoré sú k nej pripojené, tvoria investície všetkých druhov, ktoré boli vykonané fyzickými alebo právnickými osobami a ktoré slúžia na vytvorenie alebo udržanie trvalých a priamych prepojení medzi osobou poskytujúcou kapitál a podnikom, ktorému sa kapitál poskytuje na účely vykonávania jeho hospodárskej činnosti (pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. decembra 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, Zb. s. I-11753, body 179 až 181, a z 24. mája 2007, Holböck, C-157/05, Zb. s. I-4051 body 33 a 34). Pokiaľ ide o účasti na nových alebo existujúcich podnikoch, ako to potvrdzujú tieto vysvetľujúce poznámky, cieľ vytvorenia alebo udržania trvalých a priamych hospodárskych prepojení predpokladá, že akcie držané akcionárom mu buď na základe ustanovení vnútroštátnej právnej úpravy o akciových spoločnostiach, alebo iným spôsobom umožňujú účinne sa zúčastniť na riadení tejto spoločnosti alebo jeho kontrole (pozri rozsudky Test Claimants in the FII Group Litigation, už citovaný, bod 182, a Holböck, už citovaný, bod 35; pozri tiež rozsudky zo 4. júna 2002, Komisia/Portugalsko, C-367/98, Zb. s. I-4731, bod 38; Komisia/Francúzsko, C-483/99, Zb. s. I-4781, bod 37; Komisia/Belgicko, C-503/99, Zb. s. I-4809, bod 38; z 13. mája 2003, Komisia/Španielsko, C-463/00, Zb. s. I-4581, bod 53; Komisia/Spojené kráľovstvo, C-98/01, Zb. s. I-4641, bod 40; z 2. júna 2005, Komisia/Taliansko, C-174/04, Zb. s. I-4933, bod 28, ako aj Komisia/Holandsko, už citovaný, bod 19).

19 Pokiaľ ide o túto formu investícií, Súdny dvor spresnil, že ako „obmedzenia“ sa podľa článku 56 ods. 1 ES majú kvalifikovať vnútroštátne opatrenia, ktoré sú spôsobilé zabrániť alebo obmedziť nadobúdanie akcií v dotknutých podnikoch alebo ktoré sú spôsobilé odradiť investorov z iných členských štátov od investovania do ich kapitálu (pozri rozsudky Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 45; Komisia/Francúzsko, už citovaný, bod 41; Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 61; Komisia/Spojené kráľovstvo, už citovaný, bod 47; Komisia/Taliansko, už citovaný, body 30 a 31, ako aj Komisia/Holandsko, už citovaný, bod 20).

20 V prejednávanej veci Spolková republika Nemecko v podstate tvrdí, že zákon VW nepredstavuje vnútroštátne opatrenie v zmysle judikatúry uvedenej v predchádzajúcich troch bodoch. Dodáva, že napadnuté ustanovenia tohto zákona posudzované samostatne alebo ako celok takisto nepredstavujú obmedzenia v zmysle tejto judikatúry.

21 Vo svetle týchto úvah je potrebné skúmať tvrdenia uvedené Komisiou na podporu dôvodu založeného na porušení článku 56 ES.

O existencii vnútroštátneho opatrenia

Argumentácia účastníkov konania

22 Spolková republika Nemecko pripomína, že zákon VW vychádza z kompromisu uzatvoreného v roku 1959 medzi osobami a skupinami, ktoré si v 50. rokoch uplatnili nároky na spoločnosť s ručením obmedzeným Volkswagenwerk. V tomto období si takéto nároky uplatnili tak odbory a zamestnanci, ako aj spolkový štát a spolková krajina Dolné Sasko. V rámci tohto kompromisu získali zamestnanci a odbory za to, že sa vzdali uplatňovania svojich vlastníckych práv v tejto spoločnosti, záruku, že budú chránení pred veľkým akcionárom, ktorý by mal v uvedenej spoločnosti dominantný vplyv.

23 Spolková republika Nemecko vysvetľuje, že kompromis nadobudol konkrétnu podobu najprv 12. novembra 1959 uzatvorením dohody („Staatsvertrag“) medzi

spolkovým štátom a spolkovou krajinou Dolné Sasko a neskôr na základe tejto dohody prijatím zákona z 9. mája 1960 o úprave právneho postavenia spoločnosti s ručením obmedzeným Volkswagenwerk (Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung, BGBl. I, 1960, s. 301), na ktoré nadviazalo 6. júla 1960 prijatie stanov Volkswagenu a na záver prijatie zákona VW, ktorý prebral pravidlá stanovené v týchto stanovách.

24 Podľa tohto členského štátu zákon VW vytvorením akciovej spoločnosti Volkswagen a jej privatizáciou iba vyjadril vôľu akcionárov, ako aj ostatných osôb a skupín, ktoré si uplatnili nároky súkromnej povahy na tento podnik. Vo vzťahu k voľnému pohybu kapitálu treba teda tento zákon považovať za dohodu vlastníkov podielov. Podľa zásady *pacta sunt servanda* je tento kompromis platný aj dnes.

25 Komisia sa domnieva, že tieto historické úvahy nie sú relevantné. Výhrady, ktoré adresovala Spolkovej republike Nemecko, sa netýkajú dôvodov zákonodarnej činnosti tohto členského štátu v roku 1960, ale jeho nečinnosti v zákonodarnej oblasti v súčasnosti, keďže zákon VW dlhodobo porušuje požiadavky voľného pohybu kapitálu.

Posúdenie Súdnym dvorom

26 Aj za predpokladu, ktorý uvádza Spolková republika Nemecko, že zákon VW sa obmedzuje na prebratie dohody, ktorá sa má považovať za zmluvu podľa súkromného práva, treba uviesť, že skutočnosť, že táto dohoda je predmetom zákona, postačuje na to, aby sa vo vzťahu k voľnému pohybu kapitálu považovala za vnútroštátne opatrenie.

27 Výkon zákonodarnej právomoci vnútroštátnymi orgánmi riadne splnomocnenými na tento účel totiž predstavuje typický prejav výkonu štátnej moci.

28 Okrem toho treba uviesť, že ustanovenia sporného zákona nemožno zmeniť iba na základe vôle zmluvných strán pôvodnej dohody, ale že každá zmena vyžaduje prijatie nového zákona v súlade s postupom upraveným ústavným právom Spolkovej republiky Nemecko.

29 Za týchto okolností treba tvrdenie tohto štátu, že zákon VW nepredstavuje vnútroštátne opatrenie vo vzťahu k voľnému pohybu kapitálu, zamietnuť.

O existencii obmedzení

30 Vzhľadom na argumentáciu účastníkov konania týkajúcu sa prvých dvoch výhrad, ako aj na kumulovaný účinok vyplývajúci z dvoch ustanovení zákona VW namietaných týmito výhradami treba tieto výhrady preskúmať spoločne.

O prvej a druhej výhrade založených na stanovení stropu hlasovacích práv na 20 % a na určení blokujúcej menšiny na 20 %

— Argumentácia účastníkov konania

31 Po prvé, pokiaľ ide o stanovenie stropu hlasovacích práv každého akcionára na 20 % základného imania Volkswagenu upravené v § 2 ods. 1 zákona VW, Komisia tvrdí, že

toto pravidlo je v rozpore s požiadavkou súvzťažnosti medzi účasťou na tomto imaní a jej zodpovedajúcim hlasovacím právam. Ak by sa pripustilo, že stanovenie stropu hlasovacích práv je bežným prostriedkom práva obchodných spoločností, ktorý by používali aj iné členské štáty, vznikal by podstatný rozdiel v závislosti od toho, či by tento štát umožnil zavedenie takéhoto prostriedku v stanovách spoločnosti, ako je to v nemeckom práve pre akciové spoločnosti, ktorých akcie nie sú obchodovateľné na burze, alebo či by ako zákonodarca prijal ustanovenie na tento účel iba vo vzťahu k jednému podniku a v konečnom dôsledku v jeho prospech, ako je to v prípade § 2 ods. 1 zákona VW.

32 Spolková republika Nemecko pripomína, že v čase vytvorenia Volkswagenu bol strop hlasovacích práv stanovený na 0,01 % pre všetkých akcionárov s výnimkou spolkového štátu a spolkovej krajiny Dolné Sasko, ktorí mohli každý vykonávať svoje hlasovacie práva pomerne k svojej účasti vo výške 20 %. V priebehu roka 1970 bola však táto mimoriadna úprava v prospech posledných dvoch uvedených subjektov zrušená a strop hlasovacích práv sa zvýšil na 20 % tak, aby sa uplatňoval rovnako na všetkých akcionárov. Spolková republika Nemecko zdôrazňuje, že odvtedy sa sporné ustanovenie zákona VW uplatňuje nerozdielne na všetkých akcionárov Volkswagenu. Právny rámec sa teda odlišuje od právneho rámca, ktorého sa týkala judikatúra, na ktorú odkazuje Komisia, aby preukázala, že v prejednávanej veci existujú obmedzenia voľného pohybu kapitálu (rozsudky Komisia/Portugalsko, už citovaný, body 36 a 44; Komisia/Francúzsko, už citovaný, body 35 a 40; Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 36; Komisia/Španielsko, už citovaný, body 51 a 56; Komisia/Spojené kráľovstvo, už citovaný, body 38 a 43, a Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 26). Táto judikatúra sa totiž týkala postúpenia osobitných práv štátu. Podľa Spolkovej republiky Nemecko prípadné rozšírenie chránenej oblasti voľného pohybu kapitálu nad rámec osobitných práv štátu by viedlo k nekonečnému rozšíreniu pôsobnosti tejto slobody.

33 Tento členský štát namieta tézu, že má existovať súvzťažnosť medzi účasťou na základnom imaní spoločnosti a hlasovacími právami jej akcionárov, a tvrdí, že vnútroštátny zákonodarca má slobodu prijať vnútroštátnu právnu úpravu v oblasti práva

obchodných spoločností a stanoviť pravidlá uplatniteľné na určité skupiny podnikov, resp. iba na jeden podnik, ak z takej právnej úpravy nevyplýva žiadna prekážka.

34 Po druhé vo vzťahu k určeniu blokujúcej menšiny na 20 % Komisia uvádza, že požadovaním na prijatie rozhodnutia väčšiny zodpovedajúcej 80 % základného imania zúčastnenej na hlasovaní valného zhromaždenia, pričom podľa všeobecnej úpravy obchodných spoločností postačuje väčšina zodpovedajúca 75 %, umožňuje § 4 ods. 3 zákona VW spolkovej krajine Dolné Sasko vzhľadom na jej účasť predstavujúcu približne 20 % základného imania od privatizácie Volkswagenu blokovať takýto druh rozhodnutí. Podľa Komisie je požiadavka vyššieho stropu 80 % bez ohľadu na jej formálne nediskriminačnú povahu upravená výlučne v prospech štátnej moci.

35 Komisia uznáva, že zákon o akciových spoločnostiach povoľuje stanovenie percentuálnych podielov vyšších ako 75 % na prijatie uvedených rozhodnutí, ale zdôrazňuje, že ide o slobodné rozhodnutie akcionárov, ktorí môžu rozhodnúť, či ho uplatnia, alebo neuplatnia. Naproti tomu však zákonodarca ukladá strop 80 % požadovaný § 4 ods. 3 zákona VW akcionárom Volkswagenu preto, aby si ako vtedajší hlavný akcionár sám zabezpečil blokujúcu menšinu.

36 Na úvod Spolková republika Nemecko zdôrazňuje, že tak ako ustanovenie o stanovení stropu hlasovacích práv na 20 %, aj sporné ustanovenie zákona VW sa uplatňuje nerozdielne na všetkých akcionárov Volkswagenu. Domnieva sa teda, že keďže sporné ustanovenie nepriznáva štátu nijaké osobitné práva, nepredstavuje obmedzenie voľného pohybu kapitálu.

37 Spolková republika Nemecko dopĺňa, že ani zákon o akciových spoločnostiach, ani právna úprava Spoločenstva v tejto oblasti nestanovujú nijakú hranicu týkajúcu sa určenia blokujúcej menšiny. Postavenie Dolného Saska, pokiaľ ide o jeho schopnosti predstavovať blokujúcu menšinu, zodpovedá postaveniu bežného akcionára s podobnou účasťou. Tento členský štát v tejto súvislosti zdôrazňuje, že spolková krajina Dolné Sasko má v súčasnosti približne 20 %-nú účasť na základnom imaní Volkswagenu, ktorá vyplýva z investícií, ktoré táto krajina uskutočnila na trhu ako súkromný investor.

— Posúdenie Súdnym dvorom

38 Ako poznamenáva Spolková republika Nemecko, stanovenie stropu hlasovacích práv je známym prostriedkom práva obchodných spoločností.

39 Okrem toho účastníci konania nespochybňujú, že § 134 ods. 1 prvá veta zákona o akciových spoločnostiach stanovuje zásadu proporcionality hlasovacieho práva v závislosti od podielu na základnom imaní, pričom druhá veta tohto § povoľuje v určitých prípadoch obmedzenie hlasovacích práv.

40 Ako to však správne poznamenáva Komisia, je rozdiel medzi možnosťou danou akcionárom, ktorí sa môžu slobodne rozhodnúť, či túto možnosť využijú, alebo nie, a osobitnou povinnosťou uloženou akcionárom zákonom bez toho, aby mali možnosť sa od tejto povinnosti odchýliť.

41 Navyše účastníci konania zhodne uznávajú, že § 134 ods. 1 prvá veta zákona o akciových spoločnostiach v znení vyplývajúcom zo zákona o kontrole a transparentnosti podnikov zrušil možnosť upraviť obmedzenie hlasovacích práv v stanovách

spoločností, ktorých akcie sú obchodovateľné na burze. Ako uvádza Komisia bez toho, aby jej v tomto smere protirečila nemecká vláda, akcie Volkswagenu sú obchodovateľné na burze, preto za normálnych okolností nemožno stanoviť v stanovách tejto spoločnosti strop hlasovacích práv.

42 Spolková republika Nemecko tvrdí, že obmedzenie upravené v § 2 ods. 1 zákona VW možno preto, lebo sa nerozdielne uplatní na všetkých akcionárov, chápať ako výhodu a zároveň ako nevýhodu. Obmedzeniu hlasovacích práv akcionára, ktorý má viac ako 20 %-nú účasť na základnom imaní spoločnosti, zodpovedá ochrana proti vplyvu prípadných ďalších akcionárov s vysokými účasťami, čiže záruka efektívnej účasti na riadení a kontrole spoločnosti.

43 Pred posúdením tohto tvrdenia treba preskúmať účinky uvedeného stanovenia stropu hlasovacích práv vo vzťahu k požiadavke upravenej v § 4 ods. 3 zákona VW, že na prijatie rozhodnutia je potrebná väčšina zodpovedajúca 80 % základného imania zúčastnená na hlasovaní valného zhromaždenia Volkswagenu.

44 Ako uvádza Komisia bez toho, aby jej v tomto smere protirečila Spolková republika Nemecko, ide o rozhodnutia, akými sú zmena stanov spoločnosti, základného imania alebo finančnej štruktúry, na ktorých prijatie upravuje zákon o akciových spoločnostiach požadovanú väčšinu na najmenej 75 % základného imania.

45 Je pravda, ako poznamenáva Spolková republika Nemecko, že podiel 75 % základného imania upravený zákonom o akciových spoločnostiach možno zvýšiť a určiť na vyššej úrovni v stanovách spoločnosti. Ako však správne poznamenáva Komisia, ide o možnosť danú akcionárom, ktorí sa môžu slobodne rozhodnúť, či ju využijú, alebo

nie. Naproti tomu stanovenie väčšiny požadovanej § 4 ods. 3 zákona VW na viac ako 80 % tohto imania vyplýva nie z vôle akcionárov, ale, ako je uvedené v bode 29 tohto rozsudku, z vnútroštátneho opatrenia.

46 Táto požiadavka, odchyľujúca sa od všeobecnej právnej úpravy a uložená osobitným zákonom, poskytuje každému akcionárovi, ktorého účasť na základnom imaní spoločnosti je 20 %, možnosť predstavovať blokujúcu menšinu.

47 Je pravda, ako zdôraznila Spolková republika Nemecko, že táto možnosť sa uplatňuje nerozdielne. Rovnako stanovenie stropu hlasovacích práv môže byť pre každého akcionára spoločnosti tak výhodou, ako aj nevýhodou.

48 Zo spisu však vyplýva, že v čase prijatia zákona VW v roku 1960 boli spolkový štát a spolková krajina Dolné Sasko dvomi hlavnými akcionármi Volkswagenu, spoločnosti, ktorá bola práve privatizovaná, pričom každý z nich mal 20 %-nú účasť na jej základnom imaní.

49 Podľa informácií poskytnutých Súdnemu dvoru, zatiaľ čo spolkový štát sa vzdal svojej účasti na základnom imaní Volkswagenu, spolková krajina Dolné Sasko si naďalej zachovala účasť predstavujúcu približne 20 %.

50 § 4 ods. 3 zákona VW teda vytvára prostriedok, ktorý umožňuje verejným subjektom prostredníctvom nižšej výšky investícií, ako to vyžaduje všeobecná úprava obchodných spoločností, vyhradiť si postavenie blokujúcej menšiny, čo im umožňuje brániť prijatiu dôležitých rozhodnutí.

51 Stanovením stropu hlasovacích práv na rovnakú výšku 20 % dopĺňa § 2 ods. 1 zákona VW právny rámec, ktorý týmto verejným subjektom dáva možnosť vykonávať prostredníctvom nižších investícií podstatný vplyv.

52 Tento stav je tým, že obmedzuje možnosť účasti ostatných akcionárov na uvedenej spoločnosti s cieľom vytvorenia alebo udržania trvalých a priamych hospodárskych prepojení s ňou a umožňujúcich účinnú účasť na jej riadení alebo jej kontrole, je spôsobilý odradiť priamych investorov z iných členských štátov.

53 Toto konštatovanie nemožno spochybniť tvrdením uvedeným Spolkovou republikou Nemecko, že akcie Volkswagenu patria k najnakupovanejším akciám v Európe, pričom vysoký počet týchto akcií vlastnia investori z iných členských štátov.

54 Ako totiž uvádza Komisia, obmedzenia voľného pohybu kapitálu, ktoré sú predmetom tejto žaloby, sa týkajú skôr priamych investícií do kapitálu Volkswagenu, než portfóliových investícií, ktoré sa uskutočňujú s jediným úmyslom uskutočniť finančné investície (pozri rozsudok Komisia/Holandsko, už citovaný, bod 19) a ktorých sa táto žaloba netýka. Pokiaľ ide o priamych investorov, treba konštatovať, že § 2 ods. 1 a § 4 ods. 3 zákona VW tým, že vytvárajú prostriedok spôsobilý obmedziť ich možnosť účasti na tejto spoločnosti s cieľom vytvorenia alebo udržania trvalých a priamych hospodárskych prepojení s ňou a umožňujúcich účinnú účasť na jej riadení alebo jej kontrole, znižujú záujem nadobudnúť účasť na kapitáli Volkswagenu.

55 Na toto konštatovanie nemá vplyv skutočnosť, že v zložení akcionárov Volkswagenu je určitý počet priamych investorov, čo podľa Spolkovej republiky Nemecko spôso-

buje, že zloženie akcionárov tejto spoločnosti je analogické so zložením akcionárov iných veľkých podnikov. Táto okolnosť totiž nie je spôsobilá vyvrátiť, že z dôvodu sporných ustanovení zákona VW mohli byť potenciálni alebo skutoční priami investori z iných členských štátov odradení od nadobudnutia účasti na kapitáli tejto spoločnosti preto, aby sa na nej zúčastnili s cieľom vytvorenia alebo udržania trvalých a priamych hospodárskych prepojení s ňou a umožňujúcich účinnú účasť na jej riadení alebo jej kontrole, pričom však mali právo na to, aby sa na nich uplatnila zásada voľného pohybu kapitálu a ochrana, ktorú táto zásada poskytuje.

56 Treba teda konštatovať, že spojené ustanovenia § 2 ods. 1 a § 4 ods. 3 zákona VW predstavujú obmedzenie voľného pohybu kapitálu v zmysle článku 56 ods. 1 ES.

O tretej výhrade založenej na práve vymenovať dvoch zástupcov do dozornej rady Volkswagenu

— Argumentácia účastníkov konania

57 Komisia uvádza, že § 4 ods. 1 zákona VW, ktorý umožňuje tak spolkovému štátu, ako aj spolkovej krajine Dolné Sasko vymenovať dvoch zástupcov do dozornej rady Volkswagenu, ak sú jej akcionármi, sa odchyľuje od pravidla upraveného v § 101 ods. 2 zákona o akciových spoločnostiach, podľa ktorého toto právo môžu upravovať iba stanovy a môže sa týkať iba tretiny členov dozornej rady vymenovaných akcionármi, čiže v prípade Volkswagenu troch členov. Podľa Komisie § 4 ods. 1 tým, že zužuje možnosť ostatných akcionárov účinne sa zúčastňovať na riadení a kontrole tejto spoločnosti, predstavuje obmedzenie voľného pohybu kapitálu.

58 Spolková republika Nemecko tvrdí, že dozorná rada je iba kontrolným, a nie riadiacim orgánom. Dodáva, že počet zástupcov v dozornej rade Volkswagenu je proporcionálny k účasti na kapitáli tejto spoločnosti, a teda zastúpenie spolkovej krajiny Dolné Sasko je nižšie ako účasť, ktorú má táto krajina na základnom imaní. Tvrdí, že § 4 ods. 1 zákona VW nemá v praxi vplyv na rozhodnutia v oblasti investovania.

— Posúdenie Súdnym dvorom

59 Na základe uplatnenia § 4 ods. 1 zákona VW má tak spolkový štát, ako aj spolková krajina Dolné Sasko, ak sú akcionármi Volkswagenu, právo vymenovať po dvoch zástupcoch do dozornej rady tejto spoločnosti, t. j. štyri osoby.

60 Táto možnosť predstavuje odchýlku od všeobecnej právnej úpravy obchodných spoločností. Tá totiž obmedzuje právo vymenúvať niektorých akcionárov na jednu tretinu celkového počtu zástupcov akcionárov v dozornej rade. V prípade Volkswagenu má dozorná rada, ako uvádza Komisia bez toho, aby sa toto tvrdenie namietalo, 20 členov a 10 z nich vymenujú akcionári, pričom zástupcovia vymenovaní spolkovým štátom a spolkovou krajinou Dolné Sasko podľa všeobecnej úpravy obchodných spoločností by mohli byť maximálne traja.

61 Ide teda o osobitné právo odchyľujúce sa od všeobecnej úpravy obchodných spoločností stanovené vnútroštátnym zákonným opatrením iba v prospech verejných subjektov.

62 Právo vymenúvať zástupcov priznané spolkovému štátu a spolkovej krajine Dolné Sasko teda umožňuje významnejšiu účasť na činnosti dozornej rady, ako by to umožňovalo za normálnych okolností ich postavenie akcionárov.

63 Aj keď, ako poznamenáva Spolková republika Nemecko, právo vymenovať zástupcov uvedenej spolkovej krajiny nie je neprimerané vo vzťahu k účasti, ktorú v súčasnosti má na kapitáli Volkswagenu, naďalej platí, že tak táto spolková krajina, ako aj spolkový štát majú právo vymenúvať zástupcov do dozornej rady Volkswagenu, ak sú akcionármi tejto spoločnosti, a to nezávisle od výšky ich účasti.

64 § 4 ods. 1 zákona VW takto vytvára prostriedok, ktorý umožňuje verejným subjektom vykonávať vplyv nad rámec ich investícií. Zároveň sa tým môže znížiť vplyv ostatných akcionárov pod hranicu zodpovedajúcu ich investíciám.

65 Skutočnosť, že dozorná rada, ako tvrdí Spolková republika Nemecko, nie je riadiacim orgánom, neovplyvňuje postavenie a vplyv dotknutých verejných subjektov. Nemecká právna úprava obchodných spoločností totiž zveruje dozornej rade úlohu kontrolovať riadenie spoločnosti, ako aj vypracovávať správy o tomto riadení akcionárom a zároveň priznáva tomuto orgánu na účely splnenia svojej úlohy dôležité právomoci, akými sú vymenúvanie a odvolávanie členov predstavenstva. Navyše, ako pripomína Komisia, súhlas dozornej rady je nevyhnutný na niektoré činnosti, ku ktorým patria okrem iných zriaďovanie a presun výrobných prevádzok, vytváranie dcérskych spoločností, nákup a predaj nehnuteľností, investovanie a kúpa iných podnikov.

66 Obmedzením možnosti účasti ostatných akcionárov na spoločnosti s cieľom vytvorenia alebo udržania trvalých a priamych hospodárskych prepojení s ňou a umožňujúcich účinnú účasť na jej riadení alebo na jej kontrole je § 4 ods. 1 zákona VW spôsobilý odradiť priamych investorov z iných členských štátov od investovania do kapitálu tejto spoločnosti.

67 Z rovnakých dôvodov, ako sú dôvody uvedené v bodoch 53 až 55 tohto rozsudku, toto konštatovanie nemôže vyvrátiť tvrdenie uvedené Spolkovou republikou Nemecko, že na medzinárodných finančných trhoch existuje živý záujem investorov o akcie Volkswagenu.

68 Vzhľadom na vyššie uvedené treba konštatovať, že § 4 ods. 1 zákona VW predstavuje obmedzenie pohybu kapitálu v zmysle článku 56 ods. 1 ES.

69 Otázka, či spolkový štát a spolková krajina Dolné Sasko použijú, alebo nepoužijú právo, ktoré im poskytuje § 4 ods. 1, nie je relevantná. V tejto súvislosti totiž stačí uviesť, že osobitné právo odchyľujúce sa od všeobecnej úpravy priznané verejným subjektom vymenúvať zástupcov do dozornej rady Volkswagenu v nemeckom právom poriadku pretrváva.

O prípadnom odôvodnení obmedzení

Argumentácia účastníkov konania

70 Spolková republika Nemecko subsidiárne tvrdí, že ustanovenia zákona VW namietané Komisiou odôvodňujú naliehavé dôvody všeobecného záujmu. Tento zákon,

ktorý je súčasťou osobitného historického kontextu, totiž zriadil „spravodlivú rovnováhu moci“, aby zohľadnil záujmy zamestnancov Volkswagenu a chránil jej menšinových akcionárov. Uvedený zákon tým sleduje cieľ sociálnej a regionálnej politiky, ako aj hospodársky cieľ, ktorý je spojený s cieľmi priemyselnej politiky.

71 Pre Komisiu, ktorá spochybňuje relevantnosť historických úvah, zákon VW nezodpovedá všeobecnému záujmu, keďže dôvody uvedené Spolkovou republikou Nemecko neplatia pre všetky podniky vykonávajúce činnosť na území tohto členského štátu, ale smerujú k naplneniu cieľov hospodárskej politiky, ktoré nemôžu odôvodniť obmedzenia voľného pohybu kapitálu (rozsudok Komisia/Portugalsko, už citovaný, body 49 a 52).

Posúdenie Súdnym dvorom

72 Voľný pohyb kapitálu možno obmedziť vnútroštátnymi opatreniami opodstatnenými dôvodmi uvedenými v článku 58 ES alebo naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, pokiaľ neexistuje harmonizačné opatrenie Spoločenstva stanovujúce opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie ochrany týchto záujmov (pozri rozsudky Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 49; Komisia/Francúzsko, už citovaný, bod 45; Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 45; Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 68; Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 35, ako aj Komisia/Holandsko, už citovaný, bod 32).

73 Pri absencii harmonizácie Spoločenstva v zásade prináleží členským štátom rozhodnúť, na akej úrovni chcú zabezpečiť ochranu legitímnych záujmov, ako aj rozhodnúť o spôsobe, ako túto úroveň dosiahnuť. Môžu to pritom urobiť iba v rámci obmedzení stanovených Zmluvou a osobitne pri rešpektovaní zásady proporcionality,

ktorá vyžaduje, aby prijaté opatrenia boli vhodné na zabezpečenie realizácie cieľa, ktorý sledujú, a aby nešli nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie (pozri rozsudky Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 49; Komisia/Francúzsko, už citovaný, bod 45; Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 45; Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 68; Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 35, ako aj Komisia/Holandsko, už citovaný, bod 33).

74 Čo sa týka ochrany záujmov pracovníkov uvedenej Spolkovou republikou Nemecko na účely odôvodnenia sporných ustanovení zákona VW, treba uviesť, že tento členský štát nebol schopný — okrem všeobecných úvah o potrebe ochrany pred veľkým akcionárom, ktorý by mal dominantný vplyv v tejto spoločnosti — vysvetliť dôvod, prečo zachovanie posilneného a nemenného postavenia v kapitáli Volkswagenu v prospech verejných subjektov je primerané a nevyhnutné na dosiahnutie cieľa ochrany pracovníkov tejto spoločnosti.

75 Okrem toho, čo sa týka práva vymenúvať zástupcov do dozornej rady, treba konštatovať, že podľa nemeckej právnej úpravy majú samotní pracovníci zastúpenie v tomto orgáne.

76 Nemožno teda prijať odôvodnenie založené týmto členským štátom na ochrane pracovníkov.

77 To isté platí o odôvodnení, ktoré Spolková republika Nemecko chce založiť na ochrane menšinových akcionárov. Ak snaha chrániť týchto akcionárov môže predstavovať legitímny záujem a môže v súlade so zásadami uvedenými v bodoch 72 a 73 tohto rozsudku odôvodniť prijatie zákonného predpisu, aj keď toto prijatie môže viesť k obmedzeniu voľného pohybu kapitálu, treba konštatovať, že v prejednávanej veci táto snaha nemôže odôvodniť sporné ustanovenia zákona VW.

78 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že uvedené ustanovenia predstavujú právny rámec umožňujúci spolkovému štátu a spolkovej krajine Dolné Sasko mať výraznejší vplyv, ako by bol riadny vplyv spojený s ich investíciou. Spolková republika Nemecko nepreukázala, prečo je zachovanie takého postavenia v prospech uvedených verejných subjektov nevyhnutné a primerané na ochranu všeobecných záujmov menšinových akcionárov.

79 Nemožno totiž vylúčiť, že za určitých osobitných okolností uvedené verejné subjekty použijú svoje postavenie na ochranu všeobecných záujmov, ktoré prípadne môžu byť v rozpore s hospodárskymi záujmami dotknutej spoločnosti, a teda v rozpore so záujmami jej ostatných akcionárov.

80 Na záver, keďže Spolková republika Nemecko tvrdí, že činnosť takého dôležitého podniku, akým je Volkswagen, môže mať taký vplyv na všeobecný záujem, že odôvodní existenciu zákonných záruk, ktoré idú nad rámec kontroly upravenej všeobecným právom obchodných spoločností, treba konštatovať, že za predpokladu, že táto téza je dôvodná, uvedený členský štát nevysvetlil — okrem všeobecných úvah o nebezpečenstve, že akcionári dajú prednosť svojim záujmom pred záujmami pracovníkov —, prečo sú ustanovenia namietané Komisiou nevyhnutné a primerané na ochranu pracovných miest, ktoré vytvára činnosť Volkswagenu.

81 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy treba výhradám uvedeným Komisiou a založených na porušení článku 56 ods. 1 ES vyhovieť.

82 Treba teda rozhodnúť, že Spolková republika Nemecko si tým, že zachovala účinnosť § 4 ods. 1, ako aj § 2 ods. 1 v spojení s § 4 ods. 3 zákona VW, nesplnila povinnosti, ktorej jej vyplývajú z článku 56 ods. 1 ES.

O trovách

83 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Spolkovú republiku Nemecko na náhradu trov konania a táto nemala úspech v podstatnej časti svojich dôvodov, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Spolková republika Nemecko si tým, že zachovala účinnosť § 4 ods. 1, ako aj § 2 ods. 1 v spojení s § 4 ods. 3 zákona z 21. júla 1960 o privatizácii obchodných podielov spoločnosti s ručením obmedzeným Volkswagenwerk (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand) v znení uplatniteľnom na prejednávanú vec, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 56 ods. 1 ES.**

2. **V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.**

3. **Spolková republika Nemecko je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy